

II. AKTUALNE TEME

1. USPOREDBA POREZA NA DODANU VRIJEDNOST I POREZA NA PROMET U TRGOVINI NA MALO*

Nakon što je proteklih godina provedena reforma direktnih poreza i nakon što su učinjene određene promjene u sustavu indirektnog oporezivanja (uvođenje trošarina, te ujednačavanje i snižavanje stopa poreza na promet) danas se Hrvatska nalazi na pragu temeljite reforme sustava indirektnog oporezivanja. S prvom sekundom 1997. godine u našoj će se zemlji početi primjenjivati porez na dodanu vrijednost, koji će zamijeniti postojeći porez na promet proizvoda i porez na promet usluga. Na ovaj će način Hrvatska zaokružiti proces modernizacije svog poreznog sustava i pridružiti se velikoj skupini zemalja koje danas primjenjuju porez na dodanu vrijednost. Iako je sve raširenija prihvaćenost PDV-a fenomen koji je obilježio oporezivanje tijekom protekla tri desetljeća, sama ideja poreza na dodanu vrijednost je mnogo starija.

Ideja poreza na dodanu vrijednost javila se početkom 20. stoljeća, točnije 1919. godine, kada je Wilhelm von Siemens predložio za Njemačku 'Veredelte Umsatzsteuer' ili 'plemeniti porez na promet'. Samo nekoliko godina kasnije, 1921. godine u SAD je Thomas S. Adams predložio PDV u obliku poreza na poslovnu aktivnost kao zamjenu za porez na profit. Međutim, Sjedinjene Države nisu ni do danas na federalnoj razini usvojile niti VAT, niti bilo koji drugi oblik oporezivanja prodaje, ali je tijekom posljednjih trideset godina u drugim dijelovima svijeta VAT postao izuzetno popularan. Iako je Francuska već od 1948. godine primjenjivala proizvodni tip PDV-a, Brazil je prva zemlja koja je 1967. godine usvojila potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost.

* Stavovi izneseni u ovom radu predstavljaju osobne stavove autora i nisu službeni stavovi Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Primjer Brazila slijedila je već iste godine Danska. Slijedeće, 1968. godine, PDV je uvela Njemačka, a iste godine je Francuska svoj proizvodni PDV zajedno s nekoliko drugih poreza zamijenila potrošnim oblikom poreza na dodanu vrijednost. Danas porez na dodanu vrijednost primjenjuje više od 70 zemalja svijeta. PDV primjenjuju sve zemlje OECD-a osim SAD-a, gotovo sve bivše socijalističke zemlje, odnosno zemlje koje su nastale nakon raspada Sovjetskog saveza i, naravno, sve zemlje članice Europske unije (u stvari primjena PDV-a je neophodan preduvjet članstva u EU). Posljednja razvijena europska zemlja koja je prihvatila PDV je Švicarska u kojoj se on počeo primjenjivati 1. siječnja 1995. godine.

Osim što se s vremenom širio krug zemalja koje primjenjuju PDV - dajući argumente Cnossenovoj (Cnossen, 1991, 1987.) ocjeni kako širenje PDV-a predstavlja najznačajniji događaj u evoluciji porezne strukture - povećavalo se, kao što pokazuje tabela 1, i značenje PDV-a u strukturi budžetskih prihoda. Tabela 1 pokazuje (mjereno udjelom u BDP-u) veličinu prihoda koju odabrane europske zemlje ostvaruju od PDV-a. Pažljivijim pogledom na tabelu 1 uočavamo da je jedino Francuska smanjila značenje PDV-a u financiranju državnih operacija.

Imajući u vidu očiglednu popularnost ovog poreza - pravu "VATomaniju" - sasvim se logično nameće pitanje koje su to osobine PDV-a koje ga čine tako popularnim. Ovo pitanje dobiva na zanimljivosti, ako se prisjetimo činjenice da je porez na dodanu vrijednost u stvari porez na promet koji se administrira na drugačiji način (Musgrave, 1989.), te da teoretski potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost i jednofazni porez na promet u trgovini na malo imaju, uz preduvjet jednake porezne baze i jedinstvene stope, iste ekonomske i fiskalne učinke. Stoga, ako oba poreza teoretski imaju jednake učinke na proizvođače i potrošače isto kao i na državne prihode, tada bi teoretski trebalo biti nevažno koji se od ova dva poreza primjenjuje. Međutim, u praksi to ipak nije tako, jer se na primjerima zemalja koje primjenjuju bilo PDV bilo neki oblik poreza na promet u trgovini na malo (Hrvatska, na primjer) pokazuje da postoje prepreke koje onemogućavaju njihovu implementaciju u skladu s teoretskim idealom čime slabi i argument o jednakosti njihovih

ekonomskih učinaka. Cilj ovoga rada je pokazati područja sličnosti i različitosti ova dva poreza. Njihova usporedba je vrlo značajna u našim uvjetima zbog toga jer Hrvatska danas primjenjuje oblik poreza na promet za koji se može tvrditi da je vrlo blizu jednofaznom porezu na promet u trgovini na malo, te ovakva usporedba može odgovoriti na opće pitanje zbog čega uvodimo PDV.

Tabela 1.
PRIHODI OD PDV-a KAO POSTOTAK BDP

	Godina uvođenja	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Austrija	1973	-	7.7	8.3	9	8.6	8.3
Belgija	1971	-	6.65	7.47	7.40	7.2	7.06 *
Danska	1967	8.9	6.98	10.09	9.83	9.85	9.86
Francuska	1968	5.64	8.52	8.71	8.75	8.06	7.44
Njemačka	1968	4.1	5.27	6.3	6.0	6.1	7.0
Irska	1972	3.4	4.6	5.0	7.5	7.3	7.2
Italija	1973	5.4	3.8	4.7	5.0	5.7	5.7
Nizozemska	1969	-	6.1	7.1	7.1	7.3	7.0
Novi Zeland	1986	9.3	-	-	-	8.4	8.4
Norveška	1970	-	9.2	8.5	8.7	8.5	9.1
Portugal	1986	-	-	-	-	6.0	6.1
Velika Britanija	1973	-	3.1	5.1	5.8	6.1	6.9

* U 1992. godini.

Izvor: Revenue Statistics: 1965-1993, OECD, Paris, 1994.

Rad je stoga u suštini podijeljen u dva dijela. U prvom dijelu se iznose najvažnije osobine koje ukazuju na ekonomsku sličnost dva poreza. Pokazuje se da u suštini oba poreza imaju jednaku poreznu bazu - potrošnju, odnosno pokazuje se da su oba poreza teoretski u stanju osigurati ekonomsku efikasnost i neutralnost poreznog sustava. Drugi dio rada obuhvaća područja različitosti dva poreza, te se iznose razlozi zbog kojih niti PDV, niti porez na promet nije moguće implementirati u teoretski idealnom obliku. Konačno, u zaključku se daje osvrt na postojeći sustav oporezivanja prodaje u Hrvatskoj, te na promjene i poboljšanja koja se očekuju uvođenjem PDV-a.

Temeljna poruka ovog rada je da u praktičnoj primjeni nije moguće niti porezom na dodanu vrijednost niti porezom na promet ostvariti teoretski idealne učinke. Bez obzira koji od ova dva poreza odabrali u praktičnoj primjeni ćemo se suočiti s problemima narušavanja ekonomske efikasnosti i neutralnosti, mogućim negativnim socijalnim učincima (regresivnost), te administrativnim teškoćama i troškovima. Potrebno je stoga odabrati onaj porez za koji se može tvrditi da ima manji broj i niži stupanj distorzivnih učinaka. To je kao što pokazuje praksa velikog broja zemalja porez na dodanu vrijednost.

1. EKONOMSKE SLIČNOSTI POREZA NA DODANU VRIJEDNOST I POREZA NA PROMET U TRGOVINI NA MALO

Idealni porez na dodanu vrijednost je porez koji se primjenjuje na transakcije svim dobrima i uslugama u svima fazama proizvodnje i distribucije (Cnossen, 1991). S obzirom na definiciju i obuhvat porezne baze, te metode i principe prikupljanja moguće je definirati različite oblike poreza na dodanu vrijednost¹. Međutim, s ekonomske točke gledišta pravilno implementiran porez na dodanu vrijednost je jednak odgovarajućem porezu na promet (Musgrave, 1989). Porez na dodanu vrijednost nije, stoga, izvorno novi porez već samo porez na promet koji se administrira na drugačiji način.

Idealni jednofazni porez na promet u trgovini na malo je porez na promet svih proizvoda i usluga koje služe krajnjoj potrošnji i koji se primjenjuje u posljednjoj fazi distribucije tj. u trgovini na malo. S ekonomske točke gledišta pravilno implementiran potrošni oblik multifaznog poreza na dodanu vrijednost je jednak jednofaznom porezu

¹ Upravo stoga je teoretski moguće definirati i porez na dodanu vrijednost čija je baza cijeli BDP, odnosno cijelokupna dodana vrijednost u ekonomiji te 'dohodovni' tip PDV-a čija je baza BDP umanjen za amortizaciju odnosno bruto nacionalni dohodak. PDV je osim prema principu odredišta moguće primjenjivati i prema principu porijekla, dok je za metodu proračuna dodane vrijednosti na razini poreznog obveznika osim uobičajene metode računa moguće još koristiti metodu oduzimanja i aditivnu metodu.

na promet u trgovini na malo uz preduvjet da se po jedinstvenoj stopi primjenjuju na sva dobra i usluge (da imaju jednaku bazu). Postoji, također, teoretsko suglasje ekonomista, pravnika i stručnjaka koji se bavi praktičnom primjenom poreza, i koje je potvrđeno praksom velikog broja zemalja, da su potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost, koji se primjenjuje prema principu odredišta i jednofazni porez na promet u trgovini na malo, jedini prihvatljivi oblici oporezivanja prodaje (Cnossen, 1987).

Stoga ćemo u nastavku ovog poglavlja usporediti potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost koji se primjenjuje prema principu odredišta i metodom računa s porezom na promet u trgovini na malo koji se primjenjuje na sva dobra i usluge, te ukazati na elemente njihove ekonomske sličnosti. Pokazat ćemo da oba poreza na agregatnoj razini imaju istu bazu - potrošnju. Također želimo pokazati da oba poreza u idealnom okruženju imaju jednake učinke za sve sudionike proizvodno distribucijskog lanca, odnosno da su teoretski oba poreza u stanju osigurati ekonomsku efikasnost i neutralnost.

1.1 Jednakost agregatne porezne osnovice

Tabela 2 prikazuje shemu za izračunavanje baze poreza na dodanu vrijednost, gdje se kao početna točka koristi BDP po tržišnim cijenama. U skladu s teoretskim osobinama osnovice potrošnog oblika PDV-a, koji se metodom računa primjenjuje prema principu odredišta i uvažavajući postojanje izuzetih sektora, polaznoj veličini BDP-a su dodane ili oduzete određene stavke. Dobiveni rezultat je agregatna osnovica potrošnog oblika PDV-a. Pažljivijim uvidom u tabelu 2 i stavke za koje je umanjen BDP vidimo da je dobivena agregatna porezna osnovica jednaka, u stvari, modificiranom iznosu izdataka za privatnu potrošnju iz nacionalnih računa. Ovo znači da je, u pravilu, do osnovice za obračun PDV-a moguće doći i polazeći od izdataka za privatnu potrošnju, ali smatramo da je zbog jasnoće i točnosti ukupnog postupka bolje poći od BDP-a kao mjere ukupne dodane vrijednosti u ekonomiji.

Tabela 2.
HEMA ZA OCJENU BAZE POTROŠNOG OBLIKA POREZA NA DODANU VRIJEDNOST

BDP (tržišne cijene)	Ukupna dodana vrijednost u domaćoj proizvodnji.
<i>minus</i> izvoz	Zbog principa odredišta.
<i>plus</i> uvoz	Zbog principa odredišta.
<i>minus</i> ukupne domaće bruto investicije	Po definiciji ne ulaze u bazu potrošnog tipa PDV-a.
<i>plus</i> investicije u nove stambene zgrade	Ove investicije su oduzete u okviru prethodne stavke, ali krajnji potrošači nemaju pravo povrata pretporeza što znači da ih je potrebno vratiti u bazu potrošnog PDV-a.
<i>plus</i> investicije izuzetih sektora	Isti argument kao i za stambene zgrade.
<i>minus</i> dodana vrijednost izuzetih sektora	Na primjer financijske usluge i osiguranje.
<i>plus</i> vrijednost intermedijarne prodaje izuzetih sektora oporezivim sektorima	Ukoliko izuzeti sektori pružaju svoje usluge oporezivim sektorima njihova dodana vrijednost se oporezuje u slijedećoj fazi i povrh toga izaziva kaskadni učinak. Stoga je u bazu PDV-a potrebno vratiti ukupnu vrijednost (ne samo dodanu vrijednost) kupnji oporezivih sektora od izuzetih.
<i>minus</i> izdaci države za plaće	Država mora platiti PDV na sve nabavke dobara i usluga osim za plaće. Na plaće se ne plaća PDV, jer primaoci ovih dohodaka obavljaju nesamostalan rad, nisu obveznici PDV-a te ne zaračunavaju PDV na cijenu svojih usluga - plaću ili nadnicu.
<i>minus</i> dodana vrijednost poduzetnika čija je prodaja ispod praga izuzeća	Mali poduzetnici koji se izuzimaju radi snižavanja administrativnih troškova.
<i>plus</i> oporezivi inputi poduzetnika čija je prodaja ispod praga izuzeća	Uvećanje baze za kaskadni učinak koji nastaje zbog izuzimanja malih poduzetnika.
<i>minus</i> izuzeti izdaci krajnjih potrošača	Na primjer, izdaci za zdravstvo, školstvo, najamnine.
<i>plus</i> oporezivi inputi u izuzetim izdacima	Zbog kaskadnog učinka.
<i>minus</i> izdaci rezidenata u inozemstvu	Za one usluge koje se oporezuju prema sjedištu davaoca usluge i nisu uvoz.
<i>plus</i> izdaci stranaca u zemlji	Za one usluge koje se ne smataju izvozom.
<i>minus</i> indirektni porezi zamjenjeni PDV-om	Jer su po definiciji sadržani u veličini BDP-a po tržišnim cijenama.
<i>minus</i> jaz u naplati	Nesavršenost u naplati zbog početnih poteškoća primjene novog poreza.

Izvor: Parthasarathi Shome (ured.): "Tax Policy Handbook", IMF, 1995, str. 97.

Definirana osnovica poreza na dodanu vrijednost pokazuje da potrošni tip poreza na dodanu vrijednost (unatoč svom imenu) u stvari ne obuhvaća cjelokupnu dodanu vrijednost u ekonomiji u smislu dodane vrijednosti definirane u nacionalnim računima. Prema nacionalnim računima dodana vrijednost obuhvaća i dodanu vrijednost u proizvodnji kapitalnih dobara, proizvodnji za zalihe, te izvoz, a isključuje uvezenu dodanu vrijednost. Kao što pokazuje tabela 2, potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost isključuje dodanu vrijednost u proizvodnji i distribuciji kapitalnih dobara (bruto domaće investicije), uključuje izdatke stranih turista, a isključuje izdatke domaćih rezidenata u inozemstvu. Porez na dodanu vrijednost, također, isključuje dodanu vrijednost u proizvodnji (distribuciji) za izvoz, a uključuje dodanu vrijednost u uvezenim proizvodima. Međutim, upravo ove razlike u obuhvatu dodane vrijednosti u odnosu na dodanu vrijednost definiranu nacionalnim računima su razlikovna osobina potrošnog oblika PDV-a u odnosu na ostale oblike PDV-a.

Agregatna osnovica potrošnog oblika poreza na dodanu vrijednost pokazuje da je PDV u suštini opći porez na krajnju potrošnju dobara i usluga. Istovremeno, idealni porez na promet u trgovini na malo je porez koji se zaračunava na promet svih proizvoda i usluga u krajnjoj potrošnji. Porez na promet u trgovini na malo je, kao što mu i samo ime kaže, jednofazni porez na promet gdje taj promet idealno obuhvaća sva dobra i usluge u posljednjoj fazi proizvodno distribucijskog lanca - fazi trgovine na malo. Možemo stoga zaključiti da oba poreza imaju jednaku bazu - krajnju potrošnju modificiranu za eventualna izuzeća. Jedina razlika je u načinu na koji dva poreza postižu ovakav rezultat. Potrošni tip poreza na dodanu vrijednost postiže ovakav rezultat logikom svog dizajna (primjenom metode računa koja implicira mogućnost odbitka pretporeza), a porez na promet u maloprodaji je po definiciji porez koji se primjenjuje jedino i isključivo u posljednjoj fazi proizvodno distribucijskog lanca.

1.2. Jednakost učinaka na proizvođače i potrošače

Kako bismo preciznije pokazali da i multifazni PDV i jednofazni porez na promet imaju u konačnici jednaku poreznu bazu, a time i jednak učinak, potrebno se s agregatne razine spustiti na razinu pojedinog poslovnog subjekta, odnosno poreznog obveznika. Razmotrimo slijedeći, vrlo jednostavan, primjer. Zamislimo proizvodno distribucijski lanac koji se sastoji od dva proizvođača, jednog veletrgovca i jednog trgovca na malo. Zamislimo da oni djeluju u sustavu potrošnog oblika poreza na dodanu vrijednost, koji se primjenjuje na sva dobra i usluge i koji se zaračunava metodom računa po stopi od 22%. Pretpostavimo da je dodana vrijednost svake faze jednaka 100. Naravno, potrošni oblik PDV-a znači da porezni obveznici imaju pravo trenutčno odbiti ukupan porez plaćen u cijeni kapitalnih dobara. Zamislimo istovremeno da postoji sustav poreza na promet u trgovini na malo koji obuhvaća sva dobra i usluge namijenjene krajnjoj potrošnji. U obje situacije pretpostavljamo mogućnost prebacivanja poreznog tereta prema naprijed. Tabela 3 na pojednostavljen način pokazuje učinak poreza na dodanu vrijednost i poreza na promet u trgovini na malo.

Tabela 3 pokazuje da je suma dodane vrijednosti u cijelom proizvodno distribucijskom lancu jednaka maloprodajnoj cijeni bez poreza. Vidimo da je suma neto poreza na dodanu vrijednost plaćenog u pojedinim fazama proizvodno distribucijskog lanca (kolona 7, red 9) jednaka umnošku stope poreza na promet u trgovini na malo i cijena koštanja u trgovini na malo (kolona 6, red 12). Kao što pokazuje kolona 8, učinak oba poreza na cijenu koju plaća krajnji potrošač je jednak.

Tabela 3.
**DJELOVANJE POREZA NA DODANU VRIJEDNOST
 I POREZA NA PROMET U TRGOVINI NA MALO
 NA CIJENU KOJU PLAĆA KRAJNI POTROŠAČ**

SUSTAV POREZA NA DODANU VRIJEDNOST							
Red. br.	Opis	Proizvođač 1	Proizvođač 2	Trgovac na veliko	Trgovac na malo	Ukupno dodana vr. i PDV	Krajnji potrošač
1.	Nabavna	-	122	244	366		488
2.	cijena	-	22	44	66		88
3.	Bez PDV-a		100	200	300		400
4.	Dodana vrijednost	100	100	100	100	400	-----
5.	Prodajna cijena bez PDV-a (red 2 + red 4)	100	200	300	400		-----
6.	PDV na prodaju (red 5* 22%)	22	44	66	88		-----
7.	Prodajna cijena s PDV-om (red 5 + red 6)	122	244	366	488		-----
8.	Pretporez (iz reda 2)	0	22	44	66		-----
9.	Neto PDV (red 6 - red 8)	22	22	22	22	88	-----
10.	Stvarni porezni teret (red 6 - red 8 - red 9)	0	0	0	0		88
SUSTAV POREZA NA PROMET U TRGOVINI NA MALO							
Red. br.	Opis	Proizvođač 1	Proizvođač 2	Trgovac na veliko	Trgovac na malo	Ukupna cijena koštanja i PP	Krajnji potrošač
11.	Cijena koštanja outputa	100	200	300	400	400	-----
12.	Porez na promet (red 11* 22%)	0	0	0	88	88	-----
13.	Prodajna cijena (red 11 + red 12)	100	200	300	488	-----	-----
14.	Stvarni porezni teret (red 13 - red 12 - red 11)	0	0	0	0	-----	88
15.	Prodajna cijena krajnjem potrošaču (s porezom)	-----	-----	-----	-----	-----	488

Ovo također znači da je i fiskalni učinak multifaznog poreza na dodanu vrijednost, koji porez prikuplja u malenim obrocima od svih faza u proizvodnji i distribuciji teoretski jednak učinku jednofaznog poreza na promet u trgovini na malo. Primjer u tabeli 3 pokazuje da u uvjetima jednakog obuhvata, te jednake i jedinstvene porezne stope oba poreza teoretski imaju isti učinak na sve sudionike u proizvodno distribucijskom lancu, odnosno oni su ekonomski jednaki. Iako su pravno porezni obveznici različiti poslovni subjekti (u slučaju PDV-a svi u lancu, kao što pokazuje red 9, a u slučaju poreza na promet u trgovini na malo, trgovci na malo - red 12) ekonomski porezni teret snosi krajnji potrošač (red 10 i red 15). Bez obzira o kojem se od ova dva poreza radi, poslovna aktivnost je u konačnici oslobođena plaćanja poreza.

U idealnom slučaju kada se primjenjuju po jedinstvenoj stopi na sva dobra i usluge, niti jedan od ovih poreza ne mijenja relativne cijene i ne potiče niti potrošače niti proizvođače na promjenu njihovih odluka o proizvodnji i potrošnji, jer za sva dobra i usluge između cijene bez poreza i cijene s porezom umeću jednak relativni iznos, čime relativne cijene ostaju nepromijenjene. Teoretski, stoga, oba ova poreza osiguravaju ekonomsku efikasnost i neutralnost, a razlikuju se samo s obzirom na način na koji postižu ovaj rezultat.

Porez na promet u trgovini na malo osigurava neutralnost primjenom pravila 'suspenzije' koje oslobađa od plaćanja poreza sve one poslovne subjekte koji su registrirani za daljnju proizvodnju, preradu ili preprodaju. Obveznici ovog poreza su tek poslovni subjekti koji su registrirani za promet na malo. Za razliku od poreza na promet u trgovini na malo, obveznici PDV-a su svi poslovni subjekti u svim fazama proizvodnje i distribucije (osim, naravno, onih koji su izuzeti). PDV postiže neutralnost tako što dozvoljava umanjenje ukupne porezne obveze za pretporez plaćen u inputima. Učinak ovako dizajniranog PDV-a je plaćanje PDV-a samo na dodanu vrijednost date faze - pri čemu se taj iznos po definiciji prebacuje na slijedećeg sudionika u lancu. U onom trenutku kada dobro napusti krug poreznih obveznika registriranih za PDV porez se prikuplja u potpunosti, jer krajnji potrošač više nema mogućnost povrata pretporeza i kao što pokazuje tabela 3, iznos PDV-a koji u cijeni plaća krajnji potrošač jednak je iznosu poreza koji taj isti potrošač plaća u uvjetima poreza na promet u maloprodaji.

Oba poreza teoretski osiguravaju i lokacijsku neutralnost odnosno ne diskriminiraju između domaćih i uvoznih proizvoda. Porez na dodanu vrijednost to postiže primjenom principa odredišta koji zahtijeva da se PDV primjenjuje prema mjestu potrošnje što implicira puno oporezivanje uvoza i puno oslobađanje izvoza od PDV-a. Oslobađanje izvoza od PDV-a se postiže mehanizmom oslobođenja s pravom povrata pretporeza što se još naziva i mehanizam nulte stope. Ovaj mehanizam ima za posljedicu da izvoznici ne zaračunavaju PDV, ali imaju pravo tražiti povrat pretporeza. Porez na promet u trgovini na malo je po definiciji porez koji se ne primjenjuje na izvoz, jer se radi o porezu na promet

proizvoda, koji služe krajnjoj potrošnji, a izvoz, izuzevši osobni izvoz, nikad nije namijenjen krajnjoj potrošnji. Primjenom istog onog pravila suspenzije kojim se osigurava neutralnost poreza na promet u domaćoj proizvodnji, uvoz je (osim osobnog uvoza koji je tada i tako namijenjen konačnoj potrošnji) oslobođen plaćanja poreza sve do trenutka faze trgovine na malo kada dolazi u konačnu potrošnju.

Prikazani obuhvat i učinci potrošnog oblika poreza na dodanu vrijednost i poreza na promet u trgovini na malo pokazuju da teoretski oba poreza imaju jednaku poreznu bazu - potrošnju, te da ako se primjenjuju po jedinstvenoj stopi, teoretski, osiguravaju jednake (neutralne) uvjete za proizvodnju i potrošnju. Na ovaj smo način pokazali da se ne radi o suštinski različitim porezima, već o dva poreza s jednakim ekonomskim učincima koji se, međutim, administriraju na drugačiji način. Međutim, u praktičnoj implementaciji bilo kojeg od ova dva poreza javljaju se mnogobrojne poteškoće koje onemogućavaju oživotvorenje teoretskog ideala, čime u praksi gubi na snazi argument o njihovim jednakim ekonomskim učincima, odnosno pretpostavka o njihovoj neutralnosti i efikasnosti.

2. PODRUČJA RAZLIČITOSTI

Sasvim je sigurno da nije moguće precizno i potpuno obuhvatiti sva područja i sve detalje u kojima se porez na dodanu vrijednost i porez na promet razlikuju. Smatramo, ipak, da se najvažnije razlike između poreza na dodanu vrijednost i poreza na promet u trgovini na malo ogledaju u stupnju i načinu na koji njihova praktična implementacija odstupa od principa ekonomske efikasnosti i neutralnosti. Drugo područje značajnih razlika je područje njihova administriranja.

Postoje najmanje tri načina na koji praktična implementacija i poreza na dodanu vrijednost i poreza na promet može narušiti alokativnu efikasnost tržišta. To su neoporezivanje dijela usluga, problem razlikovanja kapitalnih dobara i izvoza od ostalih potrošačkih dobara, te primjena većeg broja stopa.

2.1. Problemi oporezivanje usluga

Neophodni preduvjeti ekonomske efikasnosti poreza i njegove neutralnosti u odnosu na odluke proizvođača i potrošača je sveobuhvatnost baze i jedinstvena porezna stopa. Jedino u slučaju oporezivanja svih dobara i usluga namijenjenih krajnjoj potrošnji možemo očekivati da porez neće promijeniti relativne cijene, odnosno da sustav indirektnih poreza neće narušiti alokativnu efikasnost tržišta. Međutim, oba poreza su u praksi dosta daleko od ovog ideala. Najvažniji problemi u pogledu osiguranja sveobuhvatnosti baze su pitanje oporezivanja usluga te dobara i usluga za koje se smatra da se nalaze u općem javnom interesu.

Sposobnost učinkovitog oporezivanja usluga je područje na kojem se u praksi porez na promet u maloprodaji i PDV značajno razlikuju. Opći problemi oporezivanja usluga s kojim se suočavaju oba tipa poreza proizlaze u prvom redu iz poteškoća definiranja usluga i činjenice da su usluge neopipljive. Posebni problemi su pitanje izuzeća pojedinih usluga što predstavlja problem za PDV, odnosno pitanje razlikovanja dobara od usluga te, razlikovanja krajnje od intermedijarne potrošnje usluga što predstavlja naročit problem u režimu poreza na promet u trgovini na malo.

Usluga se, na primjer, može definirati kao promjena u stanju osobe ili kao vrijednost koja pripada jednoj ekonomskoj jedinici, a nastaje kao posljedica aktivnosti druge ekonomske jedinice (Davis & Kay, 1990). Ovo je jedna od mnogih definicija usluge, a zajednička osobina svih definicija usluga je da u praksi kada treba odrediti, da li je nešto usluga ili ne svaka od njih ostavlja otvorenim mnoge nepoznanice.

Pokazalo se da porez na promet u trgovini na malo ima velikih poteškoća u praktičnom razrješavanju problema definiranja usluga, odnosno problema razlikovanja dobara i usluga. Porez na promet u trgovini na malo u suštini automatski zahvaća one usluge koje se pružaju u uobičajnom postupku prodaje dobara (u fazi distribucije) i čiji je trošak uključen u cijenu dobra. Međutim, sve one usluge koje se ne pružaju

tijekom faze distribucije, porez na promet neće zahvatiti. Praktično, u režimu poreza na promet ovo se rješava na način da se precizno specificiraju usluge na koje se treba primijeniti porez na promet. Međutim, ovakav način oporezivanja usluga je u principu selektivan i u pokušaju da definira porezni tretman različitih usluga stvara mnogobrojne anomalije. Dodatno, ako je pružanje usluga povezano s isporukom dobara, javlja se kaskadni učinak. Porez na promet vrlo često nije u stanju pratiti razvoj uslužnog sektora i pojavu novih usluga. Usluge često pružaju vrlo mali poduzetnici, one su vrlo specifične i da bi porez na promet mogao obuhvatiti sve specifičnosti uslužnog sektora, morao bi se razviti porezni sustav, čiji je stupanj specifičnosti jednak stupnju specifičnosti uslužnog sektora. U ovakvoj situaciji porezni sustav bi postao izuzeto administrativno i ekonomski neefikasan.

Porez na promet, također, nije u stanju sasvim precizno razlikovati usluge koje imaju poslovnu upotrebu od usluga namijenjenih za privatnu potrošnju, isto kao i usluge za domaću od usluga za stranu potrošnju. Ovo se u prvom redu odnosi na sektore kao što su transport, komunikacije, oglašavanje, izvoz bankarskih usluga i usluga osiguranja i sl. Ukoliko porez na promet nije u stanju pravilno razlikovati dobra i usluge, koja se koriste za privatnu potrošnju, od dobara i usluga, koji se koriste za daljnju poslovnu aktivnost, tada se povećava vjerojatnost da će taj porez zahvatiti i neka intermedijarna dobra i usluge (Kay & Davis, 1990) odnosno povećati stupanj kaskadnog učinka.

U režimu poreza na dodanu vrijednost usluge se najčešće definiraju na način kako to čini 'Šesta smjernica EU', gdje se uslugom smatraju sve transakcije koje se obavljaju uz naknadu, a koje ne čine isporuku dobara. Neopipljivost usluga izaziva u režimu PDV-a poteškoće u oporezivanju uvoza odnosno izvoza usluga, što znači da u slučaju poreza na dodanu vrijednost nije moguće osigurati dosljednu primjenu principa odredišta. Na primjer, ako uslugu pravnog savjeta koristi strani rezident, tada ne slijedi automatski da će mu se priznati povrat PDV prilikom izlaza iz zemlje (ko što bi bio slučaj da je kupio neko opipljivo dobro), već izvozni status ove usluge ovisi o detaljima zakonske regulative u datoj zemlji. Pitanje izvoznog statusa usluga se u uvjetima PDV-a pokušava

rješiti odredbama o mjestu oporezivanja. Međutim, ovakve odredbe se uvijek odnose na točno specificirane usluge i ne omogućavaju generalno rješenje.

Međutim, logika i dizajn poreza na dodanu vrijednost ipak omogućava rješenje dobrog dijela problema oporezivanja usluga - u prvom redu problem razlikovanja dobara i usluga, odnosno problem razlikovanja privatne i poslovne upotrebe. Kao što smo rekli, uslugom se smatraju sve transakcije koje se obavljaju uz nadoknadu i na sve takve transakcije treba zaračunati PDV. Davalac usluga ne mora brinuti o tome što je njegova usluga, odnosno ne treba brinuti da li je upotreba usluge poslovni input i konačna privatna potrošnja. To će ovisno o svom poreznom statusu i pravu na povrat pretporeza riješiti primalac usluge. Također, problem sitnih davalaca usluge PDV rješava na isti način kao i problem ostalih malih poduzetnika - pragom izuzeća ili posebnom shemom oporezivanja.

Prilikom oporezivanja usluga potrebno je također voditi računa da neke usluge imaju visoku elastičnost supstitucije i da se mogu vrlo lako supstituirati samoobavljanjem te usluge (Kay & Davis, 1991). Poticaj za supstitucijom postoji ne samo kod krajnjih potrošača, već i kod svih onih koji se u sustavu PDV-a nalaze na izuzeću i nemaju pravo povrata pretporeza plaćenog u cijeni usluge. Na primjer, za banke čije su usluge u pravilu izuzete postoji poticaj da same organiziraju, na primjer, održavanje prostorija umjesto unajmljivanja specijalizirane agencije. Ovime se gubi na koristima, koje proizlaze iz specijalizacije, što očigledno narušava neutralnost poreza. Ovaj problem je posebno izražen u sustavu PDV, jer njegovo postojanje pojačava problem negativnih učinaka koji se u sustavu PDV javljaju zbog postojanja izuzetih sektora.

2.1.1. Učinci izuzimanja usluga

Podaci pokazuju da u zemljama EU izuzete usluge predstavljaju 35 - 40% ukupnih potrošačkih izdataka. Usluge koje su izuzete od plaćanja PDV-a obuhvaćaju u pravilu usluge od općeg javnog interesa i usluge za koje postoje poteškoće u utvrđivanju dodane vrijednosti. S obzirom da se opći javni interes razlikuje od zemlje do zemlje to znači da se i opseg izuzetih usluga razlikuje od zemlje do zemlje. Međutim, obično su izuzete usluge zdravstva, školstva, poštanske usluge, kulturne aktivnosti, te usluge državne administracije. Osim navedenih usluga svugdje u Europi su izuzete financijske usluge i usluge osiguranja, te iznajmljivanje stambenih prostorija (OECD, 1995).

Izuzimanje pojedinih sektora u uvjetima PDV-a narušava njegovu neutralnost, jer se stvara poticaj supstitucije određenih usluga njihovim obavljanjem u vlastitoj režiji, sužava se porezna baza što s ciljem ubiranja date veličine prihoda znači višu standardnu stopu i, konačno, uvodi se kaskadni učinak u sustav. Naime, u režimu PDV-a termin 'izuzeće' znači da se poslovni subjekti u izuzetim sektorima nalaze izvan sustava PDV-a i da je njihov položaj u suštini jednak položaju krajnjih potrošača. Oni na svoju uslugu ne zaračunavaju PDV, ali isto tako nemaju pravo zahtijevati povrat pretporeza plaćenog u inputima. Ovo znači će se i PDV plaćen u cijeni inputa pojaviti u strukturi troškova, odnosno kao element prodajne cijene izuzete usluge. U slijedećoj fazi korisnici izuzetih usluga će u obračun svoje prodajne cijene uračunati troškove korištenja izuzetih usluga, koji stvarno sadrže element PDV-a (iako to na prvi pogled nije vidljivo), što će izazvati kaskadni učinak. Zbog postojanja kaskadnog učinka porezna obveza korisnika izuzetih usluga je veća u odnosu na poreznu obvezu koja bi postojala da nema izuzeća.

Postojanje izuzetih sektora sužava poreznu bazu što, kao što smo već napomenuli, ima za posljedicu višu standardnu stopu PDV-a u odnosu na onu koja bi postojala da nema izuzetih sektora. Međutim, gubitak fiskalnih prihoda je samo djelomičan i odnosi se na onaj dio usluga koje se direktno pružaju krajnjem potrošaču. U slučaju kada se izuzete usluge

pružaju obveznicima PDV-a, dodana vrijednost izuzetih sektora će biti oporezovana zajedno s dodanom vrijednošću korisnika te usluge. Štoviše fiskalni prihod će zbog kaskadnog učinka biti i nešto veći. Na ovaj način, očividno, porezni obveznici, korisnici usluga izuzetih sektora, dolaze u stvarno lošiji položaj u odnosu na krajnje korisnike tih usluga, jer element PDV-a u troškovima inputa povećava njihovu poreznu obvezu.

Kaskadni učinak se u sustavu PDV-a javlja uvijek, ako se na izuzeću nalaze i aktivnosti koje osim finalne upotrebe imaju i intermedijarnu upotrebu (financijske usluge, usluge osiguranja, poštanske usluge). Upravo je ovo razlog zbog kojeg pravilno i potpuno iskorištavanje svih teoretskih prednosti poreza na dodanu vrijednost zahtijeva minimiziranje opsega izuzetih aktivnosti. Što je opseg izuzetih aktivnosti veći, veći je i kaskadni učinak, a efikasnost i neutralnost PDV-a manja, čime i njegova prednost pred porezom na promet proizvoda postaje manja.

Nasuprot ovoj situaciji postojanje izuzetih sektora u režimu poreza na promet proizvoda i usluga u trgovini na malo teoretski ne predstavlja značajniji problem. Naime, porez na promet u trgovini na malo se zasniva na pravilu suspenzije koje se primjenjuje na sve transakcije osim za finalnu potrošnju. Izuzimanje pojedinih sektora od plaćanja poreza i u fazi trgovine na malo znači u stvari samo proširenje primjene ovog pravila, odnosno u režimu poreza na promet u trgovini na malo nije moguć ovaj izvor kaskadnog učinka.

Porez na dodanu vrijednost očigledno nije u stanju na zadovoljavajući način riješiti sve probleme oporezivanja usluga, što znači da nije u stanju osigurati potpunu sveobuhvatnost baze. Nesavršenost poreza na dodanu vrijednost se naročito pokazuje na primjeru financijskih usluga i usluga osiguranja, koje su izuzete iz sustava PDV-a, zbog nemogućnosti pravilnog utvrđivanja dodane vrijednosti u tom sektoru. Zbog neopipljivosti usluga porez na dodanu vrijednost nije također u stanju osigurati dosljednu primjenu principa odredišta, što je problem koji u režimu poreza na promet gotovo da ne postoji, jer se porez na promet po definiciji primjenjuje prema principu odredišta.

Međutim, mehanizam metode računa osigurava jednostavnija i efikasnija rješenja za problem razlikovanja usluga i dobara, odnosno privatne i intermedijarne potrošnje. Za porez na promet u trgovini na malo se pokazuje da može automatski oporezovati samo one usluge, čije je pružanje povezano s distribucijom dobara, dok se sve ostale usluge moraju precizno specificirati. Ovaj oblik poreza također nije u stanju dobro razlikovati privatnu i inetermedijarnu upotrebu usluga.

Imajući u vidu sve iznesene prednosti i nedostake pojedinog poreza postoji teoretsko suglasje, koje je potvrdila praksa mnogih zemalja da je porez na dodanu vrijednost superiorniji porezu na promet u trgovini na malo u sposobnosti osiguravanja sveobuhvatne baze. Najveća mana poreza na dodanu vrijednost u ovom području je pojava kaskadnog učinka zbog postojanja izuzetih sektora. Međutim, snaga ovog izvora kaskadnog učinka (koji je za razliku od poreza na promet jedini izvor kaskadnog učinka u uvjetima PDV-a) se može minimizirati, minimiziranjem broja izuzetih sektora.

2.2 Intermedijarna dobra

Porez na promet u trgovini na malo isto kao i porez na dodanu vrijednost su porezi čija je baza krajnja potrošnja. Ovo znači da sve transakcije dobrima, čija je upotreba različita od krajnje potrošnje moraju biti oslobođene plaćanja poreza. Porez na promet postiže ovaj cilj primjenom pravila suspenzije dok porez na dodanu vrijednost osigurava isti rezultat mehanizmom metode računa i mogućnošću trenutačnog i ukupnog odbitka svih pretporeza plaćenih u cijeni inputa (uključujući i kapitalna dobra).

Međutim, u režimu poreza na dodanu vrijednost s provođenjem ovih principa postoje i određene poteškoće. Naime, isto kao što porez na promet nije u stanju dobro razlikovati finalnu i intermedijarnu upotrebu usluga, on to nije u stanju učiniti niti sa svim dobrima. Ovo se posebno odnosi na dobra kao što su naftni derivati, uredski namještaj, kompjutori, transportna sredstva i sl. koja imaju raširenu i intermedijarnu i finalnu

potrošnju. Kako bi se umanjila mogućnost izbjegavanja poreza, praktična rješenja idu u smjeru oporezivanja ovakvih kategorija dobara bez obzira, da li su namijenjeni intermedijarnoj ili konačnoj potrošnji. Posljedica ovakvog rješenja je pojava kaskadnog učinka, čija snaga raste s brojem faza proizvodnje i distribucije kroz koje prolazi dato dobro.

Nasuprot ovoj situaciji u uvjetima PDV-a praktički ne postoji mogućnost pojave ovakvog izvora kaskadnog učinka. Porez na dodanu vrijednost se zaračunava na sve transakcije bez obzira na njihovu konačnu upotrebu, a svi registrirani porezni obveznici imaju pravo odbiti pretporez naznačen na propisno izdanom računu. Ovo pravilo vrijedi za sva dobra i usluge, uključujući i skupa kapitalna dobra, kao što su, na primjer, strojevi ili cjelokupni proizvodni pogoni.

Kaskadni učinak koji se u sustavu poreza na promet u trgovini na malo javlja zbog njegove nemogućnosti da precizno razlikuje poslovnu od krajnje potrošnje je s ekonomske točke gledišta jedna od najvećih mana ovog oblika poreza na promet. Porez na dodanu vrijednost je u ovom pogledu mnogo učinkovitiji, jer ne poznaje ovakav izvor kaskadnog učinka. Naravno, kao što je istaknuto u prethodnom odjeljku niti sustav poreza na dodanu vrijednost nije imun na pojavu kaskadnog učinka, ali se njegova snaga može na određeni način kontrolirati minimiziranjem broja izuzetih sektora.

2.3. Pravednost poreza i diferencirane stope

Drugi neophodan preduvjet ekonomske efikasnosti i neutralnosti poreza na dodanu vrijednost, isto kao i poreza na promet u trgovini na malo, je jedinstvena porezna stopa. Međutim, i ovdje se u praktičnoj primjeni javljaju problemi koji narušavaju teoretski idealne učinke promatranih oblika poreza. U stvarnosti tek vrlo mali broj zemalja primjenjuje bilo koji od ova dva oblika poreza s jedinstvenom stopom. Od dvadeset i tri zemlje OECD-a koje primjenjuju PDV samo Japan, Danska, Novi Zeland i Finska imaju jedinstvenu standardnu stopu PDV-a. Ostale zemlje primjenjuju jednu ili više sniženih stopa.

Najčešći (a gotovi i jedini) razlog koji se navodi u prilog uvođenju sniženih stopa je regresivnost PDV-a (a isto vrijedi i za porez na promet u trgovini na malo koji se primjenjuje na sva dobra i usluge). Naime, teoretski, distribucija poreznog opterećenja ovisi o elastičnosti ponude i potražnje, te se teoretski pokazuje da porezno opterećenje pada na one sudionike na tržištu koje obilježava bilo niska elastičnost potražnje, bilo niska elastičnost ponude (Krelove, 1995). Zagovornici sniženih stopa tvrde da s obzirom da udio potrošnje u dohotku opada s porastom dohotka znači da će PDV ili porez na promet u trgovini na malo koji se primjenjuju po jedinstvenoj stopi biti regresivno distribuiran u odnosu na godišnji dohodak. Porezom će biti jače opterećeno siromašnije stanovništvo, jer u strukturi njegovih izdataka prevladavaju dobra s niskom elastičnošću potražnje (na primjer prehrambeni artikli) i suočeni s porezom oni ne mogu promijeniti svoje ponašanje i svoje potrošačke odluke. Slijedom istog ovog argumenta tvrdi se da oporezivanje dobara s niskom dohodovnom elastičnošću potražnje sniženom stopom može smanjiti porezno opterećenje siromašnih.

Međutim, postavlja se pitanje da li je diferenciranje stopa najučinkovitiji način za smanjivanje eventualne regresivnosti PDV-a odnosno poreza na promet koji se primjenjuju jednom stopom.

Istraživanja poreznog opterećenja (Cnossen, 1989) pokazuju da je porezno opterećenje PDV-a proporcionalno, ukoliko se mjeri u odnosu na potrošnju, odnosno djelomično regresivno ukoliko se mjeri u odnosu na dohodak. Međutim, postoje također istraživanja koja ne polaze od godišnjeg dohotka, već u obzir uzimaju životni dohodak. Ova istraživanja pokazuju da je PDV ili proporcionalan ili čak progresivan (Casperseng, Metcalf, 1993) u odnosu na životni dohodak.

Očigledno, rezultati različitih istraživanja ne pružaju jednoznačne dokaze u prilog teze o regresivnosti PDV. Ista ova istraživanja su, također, pokazala da u suvremenim uvjetima postoji određeno konvergiranje obrazaca potrošnje različitih dohodovnih skupina. Ovo znači da, ako stvarno postoji konvergencija obrazaca potrošnje tada diferenciranje stopa neće imati značajnijeg učinka na redistribuciju poreznog

opterećenja te je za poboljšanje položaja siromašnijeg stanovništva potrebno tražiti neka druga rješenja.

S druge strane, diferenciranje stopa bilo poreza na dodanu vrijednost, bilo poreza na promet, izaziva velik broj problema koji se mogu grupirati u tri skupine: narušavanje ekonomske efikasnosti i neutralnosti, problem stvarnog usmjeravanja koristi od snižene stope na siromašnije stanovništvo, administrativne poteškoće.

Praktična implementacija bilo poreza na dodanu vrijednost, bilo poreza na promet primjenom više od jedne stope vodi narušavanju alokativne efikasnosti tržišta. Diferencirane porezne stope izazivaju promjenu potrošačkih preferencija i njihovo usmjeravanje u pravcu niže oporezovanih dobara, odnosno diferencirane porezne stope izazivaju promjenu relativnih cijena. Ovakva kretanja dovode do promjene obrazaca potražnje, što potiče promjenu strukture proizvodnje u pravcu proizvodnje niže oporezovanih dobara. Odrednica kretanja kapitala između različitih proizvodnih grana postaje porezni sustav, a ne najprofitabilnija upotreba kapitala, što može voditi nižem outputu ekonomije od onog koji bi postojao u uvjetima jedne stope.

Snaga ovih negativnih kretanja raste s visinom stope, jer je poznato da stupanj negativnih učinaka koje porez uvodi u ekonomiju raste s kvadratom porezne stope (Musgrave, 1989). Istovremeno, sasvim je jasno da što je veći opseg izuzeća i što ima više diferenciranih stopa to je baza za primjenu standardne stope uža, te se za ostvarivanje date veličine budžetskih prihoda mora primjeniti veća standardna stopa.

Slijedeći problem diferenciranih stopa je nemogućnost ograničavanja učinaka nižih stopa isključivo na siromašnije stanovništvo. Dobrobit nižih stopa osjeća i bogato stanovništvo pri čemu se može tvrditi da bogato stanovništvo tu dobrobit osjeća u većoj mjeri. Naime, bogatije stanovništvo u pravilu kupuje kvalitetnije i skuplje proizvode što znači da će bogatije stanovništvo uživati dvostruku korist. Prvo, okoristit će se kao i svi ostali nižom stopom na neke uobičajene proizvode (na primjer mlijeko ako se niža stopa primjenjuje na prehrambene proizvode), ali oni

će platiti nižu stopu i na skupe proizvode (na primjer losos). Na ovaj će način apsolutni iznos poreza koji plaća bogato stanovništvo biti još manji te konačni rezultat ovakvog postupke može biti i povećanje regresivnosti poreza. Naravno, rješenje ovog problema može biti precizno definiranje proizvoda na koje se primjenjuje snižena stopa. Međutim, praksa svake zemlje (uključujući i Hrvatsku) pokazuje da bilo kakvo administrativno razvrstavanje proizvoda stvara niz nedorečenosti i poteškoća u praksi i vrlo vjerojatno pojačava prethodno spomenute distorzije tržišnog mehanizma. Osim toga, upravo je cilj PDV-a uklanjanje administrativnih i ekonomskih anomalija što znači da bi primjena ovakvog rješenja značila umanjivanje potencijalnih koristi PDV-a. Ovakav zaključak posebno dobiva na značenju, ako se zna da je opseg proizvoda koji se nalaze na sniženim stopama izuzetno teško držati pod kontrolom što pokazuju i mnogobrojni primjeri zemalja koje već primjenjuju PDV.²

Diferencirane stope izazivaju značajne administrativne troškove i na strani porezne administracije i na strani poreznih obveznika. Istraživanja pokazuju da zemlje s većim brojem stopa u odnosu na zemlje s jednom stopom imaju i veće troškove administriranja PDV-a (Cnossen, 1994). Razlozi povećanja administrativnih troškova su između ostalog, potreba češće provjere poslovnih knjiga od strane poreznih inspektora (kako bi se spriječila evazija), te ogromna količina vremena koja se troši na definiranje pravila za primjenu nižih stopa. Istovremeno diferencirane stope povećavaju i troškove poreznih obveznika, jer zahtijevaju složenije knjigovodstvene procedure. Općenito, povećanje ovih troškova jače pogađa manja poduzeća, jer kao što pokazuju istraživanja trošak udovoljavanja poreznim obvezama je u svim zemljama regresivno distribuiran u odnosu na prihod poduzeća (Cnossen, 1994). Poseban administrativni problem predstavlja povrat plaćenog poreza. Naime, ako niže stope nisu pažljivo dizajnirane, tada je moguće da se porezna administracija suoči s velikim brojem zahtjeva za povrat poreza što sve dodatno uvećava njezine troškove.

² Najsvježiji ovakav primjer je Švicarska. PDV je uveden s jednom sniženom stopom, ali nakon samo jedne godine primjene PDV-a došlo je do uvođenja i druge snižene stope.

Svi prethodni argumenti protiv dvojnih stopa u uvjetima PDV-a vrijede i za diferencirane stope u uvjetima poreza na promet. U oba slučaja diferencirane stope imaju značajne negativne ekonomske i administrativne probleme. Istovremeno, rezultati različitih istraživanja ipak ne mogu jednoznačno potvrditi hipotezu o regresivnosti PDV-a, pri čemu se vrlo često spominje primjer Danske, koja je uvođenjem PDV-a i njegovom primjenom s jedinstvenom stopom na sva dobra i usluge uspjela smanjiti regresivnost zamijenjenog poreza na promet koji se nije primjenjivao na usluge. U praksi se, također, pokazuje da je učinke niže stope nemoguće ograničiti samo na siromašnije stanovništvo. Očigledno je, stoga, da diferencirane stope ne postižu željene rezultate u pogledu smanjivanja poreznog opterećenja siromašnih, te je za rješenje tog problema puno bolje dizajnirati druge mjere. U prvom redu se radi o sustavu direktnih kompenzacija osobama s niskim dohocima. Drugo, iako ne manje važno, eventualna regresivnost nekog poreza se treba promatrati u okviru cjelokupnog poreznog sustava, a ne samo pojedinog poreza. To znači da je regresivnost indirektnih poreza moguće kompenzirati progresivnošću poreza na dohodak, jer dohodak predstavlja direktnu i koliko toliko objektivnu mjeru ekonomske snage pojedine osobe. Nema velikog smisla trošiti značajna sredstva na uklanjanje regresivnosti PDV-a diferenciranjem stopa, ako je istovremeno porez na dohodak također regresivan, jer se u ovom slučaju stupanj regresivnosti neće moći smanjiti modifikacijama jednog dijela sustava, dok će se istovremeno izgubiti dio potencijalnih koristi od primjene PDV-a.. Sasvim je sigurno da u dizajniranju poreznog sustava treba voditi računa i o kriteriju pravednosti. Međutim, u ovim je odlukama potrebno imati na umu cijeli sustav, a ne samo pojedine poreze.

2.4 Administrativne razlike i porezna evazija

Administrativne razlike (sličnosti) između PDV-a i poreza na promet su mnogobrojne i njihova detaljna analiza prelazi okvire ovoga rada. Na ovom mjestu želimo usporediti PDV i porez na promet u trgovini na malo u okviru slijedećih osobina: broja i vrste poreznih obveznika, mehanizma za sprečavanje evazije, te administrativnih troškova porezne administracije i poreznih obveznika.

Kao što smo već rekli oba poreza funkcioniraju u krugu registriranih poreznih obveznika. U slučaju poreza na promet u trgovini na malo, porezni obveznici jesu u suštini samo trgovci na malo koji zaračunavaju i uplaćuju na račun države cjelokupni iznos poreza na promet. U slučaju PDV-a porezni obveznik je svaki poduzetnik odnosno poslovni subjekt (osim onih poslovnih subjekata čija je djelatnost izuzeta iz sustava PDV-a), te se u ovom slučaju porez prikuplja od svakog sudionika u lancu dodane vrijednosti. U uvjetima PDV-a porezna obveza leži jedino i isključivo na trgovcu na malo, dok se u uvjetima PDV-a ona raspršuje na sve sudionike u lancu.

Oba određenja poreznog obveznika imaju svoje prednosti i mane. U režimu poreza na promet broj poreznih obveznika je manji, ali državni prihodi ovise o najslabijoj karici u proizvodno distribucijskom lancu. Trgovina na malo se, naime, smatra najslabijom karikom u lancu, jer u toj grani najčešće djeluje ogroman broj malih poduzetnika s često nevelikim knjigovodstvenim i menadžerskim potencijalom, što onda ugrožava i njihovu sposobnost udovoljavanja poreznoj obvezi. Nasuprot ovoga, u uvjetima PDV-a postoji veći broj poreznih obveznika nego u uvjetima poreza na promet, što se u pravilu odražava na zahtjeve za povećanjem broja namještenika u poreznoj administraciji. Iskustvo Švicarske koja je prije poreza na dodanu vrijednost primjenjivala kaskadni oblik poreza na promet koji je završavao u fazi veletrgovine, pokazuje da se u uvjetima poreza na dodanu vrijednost broj poreznih obveznika povećao za jednu trećinu. U istim se relacijama povećao i broj namještenika porezne administracije. Međutim, raspršenost porezne obveze na sve sudionike u lancu dodane vrijednosti smanjuje vjerojatnost gubitka fiskalnog prihoda. Odnosno, ako neki sudionik u lancu i uspije izbjeći poreznoj obvezi, gubitak prihoda će biti samo djelomičan dok uspjeh u izbjegavanju porezne obveze u uvjetima poreza na promet u trgovini na malo znači potpun gubitak fiskalnog prihoda.

Istovremeno, multifazna osobina poreza na dodanu vrijednost ima za posljedicu da je on u pravilu teže razumljiv porez, te da zahtijeva složenije i sofisticiranije knjigovodstvo. Za očekivati je, stoga, da porez na dodanu vrijednost izaziva i veće troškove udovoljavanja poreznoj

obvezi na strani poreznih obveznika što je, kao što smo već napomenuli u prethodnom odjeljku, osobito izraženo kod malih poduzeća. Troškovi udovoljavanja poreznim obvezama u uvjetima PDV-a su regresivno distribuirani u odnosu na prihod poduzeća (Cnossen, 1994). Nasuprot ovome, jednofazni porez na promet u trgovini na malo je jednostavnije razumjeti i on postavlja manje zahtjeve pred knjigovode s obzirom da je potrebno voditi detaljno knjigovodstvo samo za output. Međutim, za koliko toliko potpunu sliku administrativnih prednosti i mana ova dva poreza potrebno ih je usporediti i u području mehanizma za sprečavanje evazije.

Multifazna osobina poreza na dodanu vrijednost zajedno s mehanizmom metode računa osigurava poprilično efikasan mehanizam za smanjivanje porezne evazije. Naime, u uvjetima poreza na dodanu vrijednost u trenutku prodaje - bez obzira u kojoj se fazi proizvodno distribucijskog lanca odvija ta prodaja - zaračunava se porez na dodanu vrijednost. Ako je kupac registrirani obveznik PDV-a on može u slijedećem koraku, prilikom uplate svoje porezne obveze zatražiti njeno umanjeње za iznos pretporeza. Međutim, umanjeње se mora dokazati posjedovanjem odgovarajućih računa. Nasuprot ovome, u uvjetima poreza na promet kupac mora predložiti potvrdu da je izuzet od plaćanja poreza. Prodavač mora biti siguran da je potvrda ispravna i tada neće zaračunati porez na promet. Ako ovakva potvrda nije ispravna porez neće biti plaćen i u pravilu će taj iznos za državu biti trajno izgubljen. Međutim, što je još važnije i kupac i prodavač mogu u principu sklopiti sporazum na štetu države.

Međutim, do ovakve situacije ne može doći u uvjetima PDV-a, jer su interesi kupca i prodavača suprotni. Svi prodavači moraju zaračunati PDV i izdati propisan račun. Ako ne izdaju račun država će u jednoj fazi proizvodno distribucijskog lanca ostati bez dijela poreza, ali istovremeno porezni obveznik koji je pristao na ovakvu transakciju neće moći tražiti povrat pretporeza, te će izgubljeni iznos biti nadoknađen u slijedećoj fazi lanca dodane vrijednosti. Upravo iz ovog razloga nije vjerojatno da će se kupac i prodavač složiti da na računu prikažu manju cijenu od stvarne. Očigledno porez na dodanu vrijednost posjeduje ugrađeni

samokontrolni mehanizam, koji ne postoji u porezu na promet u trgovini na malo, a koji djeluje u pravcu minimiziranja evazije. Ovo je također razlog zbog kojeg se PDV u žargonu vrlo često naziva 'strojem za ubiranje novca'. Neposredna posljedica ovog gotovo automatskog djelovanja samokontrolnog mehanizma je mogućnost učinkovitije primjene visoke porezne stope nego u uvjetima poreza na promet.

Moguće je stoga zaključiti da unatoč, čini se neizbježnom, povećanju porezne administracije u trenutku uvođenja PDV-a, porez na dodanu vrijednost ima ogromnu prednost pred porezom na promet u trgovini na malo, jer posjeduje mehanizam koji obeshrabruje evaziju. Naravno, niti porez na dodanu vrijednost nije savršen mehanizam za uklanjanje evazije, ona je i dalje moguća, ali ju je mnogo teže provesti i, ipak, mnogo lakše kontrolirati i otkriti.

3. ZAKLJUČAK

Postojeći sustav oporezivanja prodaje u Hrvatskoj obuhvaća porez na promet proizvoda i porez na promet usluga. Porez na promet proizvoda je načinom svog dizajna i rješenjima koja se primjenjuju, u suštini, porez na promet u trgovini na malo, koji u praksi pokazuje sve ili gotovo sve prethodno spomenute nedostatke ovog tipa poreza. On ne uspijeva savršeno razlikovati interemedijarnu i konačnu upotrebu, te se za određene skupine dobara (napr. naftni derivati, uredski materijal i sl.) zaračunava porez na promet bez obzira na vrstu upotrebe. Porez na promet proizvoda ne uspijeva automatski zahvatiti usluge, te se oporezivanje usluga regulira zasebnim propisom. Oba ova činioca djeluju na pojavu kaskadnog učinka u sustavu, čija snaga raste s brojem faza proizvodnje i distribucije kroz koje prolazi dato dobro. Nadalje, porez na promet se primjenjuje s četiri porezne stope (20%, 15%, 10%, 5%) plus izuzeća (za, na primjer, osnovne prehrambene proizvode) što je ipak dosta daleko od ekonomskog ideala efikasnog poreza. Konačno, često se mogu čuti ocjene da je porezno opterećenje koje rezultira iz primjene ova dva poreza previsoko. Ako se porezno opterećenje osjeća

kao previsoko, tada u ekonomiji vjerojatno postoji jak poticaj za izbjegavanje poreza, što dodatno dobiva na značenju, ako se prisjetimo da ovaj oblik poreza na promet proizvoda (odnosno usluga) stavlja poreznu obvezu na najslabiju kariku u proizvodno distribucijskom lancu.

Unatoč značajnim pojednostavljenjima i modernizaciji sustava oporezivanja prodaje tijekom proteklih nekoliko godina (radikalno smanjivanje broja stopa isto kao i visine stopa, pretvaranje višefaznog poreza na promet u suštinski jednofazni porez u trgovini na malo, povećanje obuhvata baze oporezivanjem usluga, moderniziranje porezne administracije i sl.) postojeći sustav još uvijek pokazuje značajne ekonomske nedostatke. Međutim, ovo je i logično, jer kao što smo prikazali u prethodnim odjeljcima, mehanizmi poreza na promet u trgovini na malo ipak ne osiguravaju praktičnu implementaciju teoretskog ideala. Istovremno, pokazali smo da iako u praksi i porez na dodanu vrijednost ne može u potpunosti proizvesti idealne učinke, on ipak ima nekoliko elementa koji mu, po našem mišljenju, u našim uvjetima daju odlučujuću prednost u odnosu na porez na promet u trgovini na malo. U režimu poreza na dodanu vrijednost nema potrebe razlikovati intermedijarnu i finalnu upotrebu što znači da će porez na dodanu vrijednost ukloniti ovaj izvor kaskadnog učinka. S obzirom da hrvatski Zakon o PDV-u predviđa izuzetno uzak krug izuzeća i ta se izuzeća najvećim dijelom (osim financijskih usluga i usluga osiguranja) odnose na sektore koji pružaju usluge krajnjem potrošaču, može se očekivati da će kaskadni učinak izazvan PDV-om ostati minimalan. Obuhvaćanje usluga s kojima u režimu PDV-a nema većih problema pridonijeti će sveobuhvatnosti baze što bi zajedno s jedinstvenom poreznom stopom trebalo osigurati da se u funkcioniranju ekonomije osjete učinak i korist ekonomski efikasnog i neutralnog poreza.

Istraživanja pokazuju da će uvođenje PDV-a donijeti određeno smanjenje poreznog tereta (Dalić et al, 1996; Miljenović, 1996), dok se istovremeno može očekivati da će se djelotvornim administriranjem PDV-a koji i sam (kroz mehanizam metode računa) sadrži samokontrolni mehanizam još više smanjiti stupanj eventualne evazije PDV-a.

Sva dosadašnja istraživanja pokazuju da će uvođenje poreza na dodanu vrijednost povoljno djelovati na hrvatsku ekonomiju. Posljednje, iako ne i najmanje važno, na ovaj će način hrvatski porezni sustav dobiti sve oznake modernog, europskog poreznog sustava, te će Hrvatska otkloniti još jednu prepreku na putu u Europu. Istovremeno, na nekim mjestima taj će sustav odražavati i ekonomski progresivnije ideje od onih koje su ugrađene u dio europskih zakonodavstava.

4. LITERATURA

Caspersen, Erik & Gilbert Metcalf: "Is a Value Added Tax Progressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures", NBER, Working Paper No. 4387, Cambridge, Mass.

Cnossen, Sijbren: "VAT and RST: A Comparison", **Canadian Tax Journal**, 5-6/1987, str. 559 - 615.

Cnossen, Sijbren: "What Rate Structure for Goods and Services Tax? The European Experience", **Canadian Tax Journal**, 9-10/1989, str. 1167-1989.

Cnossen, Sijbren: "Design of the Value Added Tax: Lessons from Experience" u Shirazi, J.K. & Anwar Shah (ured.): *Tax Policy in Developing Countries*, World Bank Symposium, Washington, 1991, str. 72-85.

Cnossen, Sijbren: "Issues in Adopting and Designing a Value Added Tax" u Sandford, Cedric (ured.): *"Key Issues in Tax Reform"*, Redwood Books, Trowbridge, Wiltshire, 1993, str. 73-107.

Cnossen, Sijbren: "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence", **Tax Notes International**, lipanj 1994., str. 1649 - 1668.

Cnossen, Sijbren: "Key Questions in Considering a Value Added Tax for Central and Eastern European Countries", **IMF Staff Papers**, 6/1992, str. 211- 255.

Davis, Evan H. & John. A. Kay: "The VAT and Services" u Gillis, Malcom, Carl s. Shoup, Gerardo P. Sicat: *"Value Added Taxation in Developing Countries"*, World Bank Symposium, Washington, 1990. str. 70-82.

Dalić, Martina, S. Madžarević, D. Nestić: "Procjena mogućeg utjecaja uvođenja poreza na dodanu vrijednost na cijene u Hrvatskoj" u Ott, Katarina (ured.). "Analiza fiskalnog sustava Republike Hrvatske pri uvođenju poreza na dodanu vrijednost", Znanstveni projekt Instituta za javne financije, Zagreb, lipanj 1996. str. 104-120.

Gillis, Malcom, Carl s. Shoup, Gerardo P. Sicat: "Value Added Taxation in Developing Countries", World Bank Symposium, Washington, 1990.

Kay, J.A.: "Tax Policy: Survey", **The Economic Journal**, ožujak 1990, str. 18-75.

Krelove, Russel. "Concepts of Tax Incidence", u Shome, Parthasarathi: Tax Policy Handbook", IMF, Washington, 1995, str. 35-39.

Metcalf, Gilbert E.: "Value-Added Taxation: A Tax Whose Time Has Come?", **Journal of Economic Perspective**, vol. 9, br. 1, str. 121-140.

Miljenović, Žarko: "Procjena prihoda od poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj", u Ott, Katarina (ured.). "Analiza fiskalnog sustava Republike Hrvatske pri uvođenju poreza na dodanu vrijednost", Znanstveni projekt Instituta za javne financije, Zagreb, lipanj 1996. str. 87- 91.

Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave: "Public Finance in Theory and Practice", 5th edition, McGraw-Hill International Editions, 1989.

OECD: Revenue Statistics: 1965-1993, Paris, 1994.

OECD: Consumption Tax Trends, Paris, 1995.

Pola, Giancarlo & Mario Rey: "The Return to Indirect Taxation in the West: Theoretical Justifications and Possible Impact on Trade Flows", u Tanzi, Vito (ured.): "Public Finance, Trade and Development", IMF, 1988.

Shome, Parthasarathi: Tax Policy Handbook", IMF, Washington, 1995.

Tait, Alan: "Value Added Tax: International Practice and Problems", IMF, 1988.